

Veřejný zájem v souvislosti s řízením o správní žalobě dle § 66 s. ř. s.

*Public interest relating proceeding of action
against an administrative decision according
to § 66 of administrative procedure code*

JUDr. Hana Vičarová Hefnerová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Klíčová slova: nejvyšší státní zástupce, ombudsman, správní žaloba, veřejný zájem

Resumé: Aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu v řízení o správní žalobě prošla za posledních deset let změnami, v souvislosti s nimi se pak vyvíjela a vyvíjí judikatura soudů v této oblasti. Významným soudním rozhodnutím týkajícím se veřejného zájmu v kontextu aktivní žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s. je usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128. Příspěvek se tedy zabývá ve svém úvodu historickými souvislostmi § 66 s. ř. s., a posléze plynule navazuje na uvedené usnesení rozšířeného senátu NSS.

Key words: administrative action, General Prosecutor, Ombudsman, public interest

Resume: Activ right in action in public interest in proceeding of action against an administrative decision has in last ten years significantly developed. In connection of that fact also has changed and developed jurisprudence in this area. Significant court decision which is related to public interest in context of activ right in action according to § 66 of administrative procedure code is resolution of expanded senate of Supreme Administrative Court of 24th June 2015, Ref. 2 As 103/2015-128. In the introduction this paper deals with historic context of § 66 of administrative procedure code and then fluently follows the above-mentioned resolution of expanded senate of Supreme Administrative Court.

Úvod

Veřejný zájem jakožto neurčitý právní pojem se v právní úpravě týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu⁴⁵ vyskytuje od počátků existence tohoto žalobního typu, tedy zhruba od poloviny 19. století, a to zejména v souvislosti s jejím odkladným účinkem. De lege lata nalezneme v právní úpravě správní žaloby koncept veřejného zájmu jednak tedy v oblasti týkající se odkladného účinku, ale dále právě i v oblasti týkající se aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s., když právě v posledních 10 letech účinnosti zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,⁴⁶ se koncepce veřejného zájmu v řízení o správní žalobě významně změnila. Příspěvek se dále zabývá vývojem a změnami právní úpravy veřejného zájmu právě v souvislosti s aktivní žalobní legitimací dle § 66 s. ř. s.

⁴⁵ Dále jen „správní žaloba“.

⁴⁶ Dále jen „s. ř. s.“.

Stručně k vývoji koncepce veřejného zájmu v řízení o správní žalobě dle § 66 s.ř.s.

V době počátku účinnosti s.ř.s. byla nastavena aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu ve vztahu ke třem subjektům. Jednak se jednalo o správní orgán, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, dále nejvyšší státní zástupce a dále ten, komu takové oprávnění výslovně svěřuje mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky.

Takto nastolená právní úprava aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu zůstala zachována v této podobě až do 31. 12. 2011. Novela s.ř.s. provedená zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, doplnila výčet těchto aktivně legitimovaných subjektů o Veřejného ochránce práv, který do té doby obdobným oprávněním nedisponoval. Do té doby mohl ombudsman pouze žádat po nejvyšším státním zástupci podání správní žaloby ve veřejném zájmu, nicméně takto nastavená spolupráce, která byla mimo jiné v průběhu let různě modifikována,⁴⁷ nepřinesla očekávané výsledky – z důvodu nedostatečné zpětné vazby mezi oběma subjekty tato spolupráce nefungovala a Veřejný ochránce práv se po několik let snažil získat oprávnění podávat správní žalobu ve veřejném zájmu, což se mu nakonec podařilo.

Ačkoli tedy ombudsman dosáhl zákonného zakotvení nového oprávnění, zákonodárce jej však v jeho postavení při podávání správní žaloby znevýhodnil. Dle § 66 odst. 3 s.ř.s. ji totiž podat může, pokud prokáže závažný veřejný zájem na jejím podání.⁴⁸ Na tomto místě je jasně zřetelná bezdůvodná disproporce ve srovnání např. s nejvyšším státním zástupcem, který může správní žalobu ve veřejném zájmu podat tehdy, pokud k tomuto kroku shledá závažný veřejný zájem. Ombudsman je tedy stejně jako nejvyšší státní zástupce oprávněn správní žalobu v závažném veřejném zájmu podat, avšak na základě jinak modifikované podmínky týkající se právě onoho závažného veřejného zájmu.

Problematika prokazování a neprokazování závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby se pak úzce dotýká i přezkoumávání a nepřezkoumávání závažného veřejného zájmu ze strany správních soudů. Jedno z prvotních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu⁴⁹ v této oblasti se týkalo otázky, zda může správní soud přezkoumávat existenci závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem, když s.ř.s. stanoví jasně v § 66 odst. 2, že „žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem“. V konečném dů-

⁴⁷ Bliže viz např. KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*. Praha: LexisNexis CZ, 2008, roč. 2008, číslo 11–12, s. 84–86; PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 68, VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Role veřejného ochránce práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In PIECHOWICZOVÁ, Lucie, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (es). *Autonomie jednotlivce*. Praha: Leges, 2014, s. 162–163.

⁴⁸ § 66 odst. 3 s.ř.s.: „Žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.“

⁴⁹ Dále jen „NSS“.

sledku si, dle zákonné dikce, sám nejvyšší státní zástupce posuzuje, zda je podmínka existence závažného veřejného zájmu na zrušení nezákonného správního rozhodnutí či vyslovení jeho nicotnosti splněna. V případě, že by správní soud existenci závažného veřejného zájmu v případě nejvyššího státního zástupce nepřezkoumával, ovlivňoval by, ne-li definoval, nejvyšší státní zástupce výklad, tedy konkretizaci, tohoto neurčitěho právního pojmu skrze ty případy, v nichž by správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. podal. Nadto v momentě podání správní žaloby ve veřejném zájmu nejvyšším státním zástupcem by tak byl závažný veřejný zájem presumován.

Tomuto výkladu přisvědčila judikatura NSS, a to v rozhodnutí NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-69. Tento soud konstatoval, že „*úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy*“.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128

Jelikož nejvyšší státní zástupce podává správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. až poté, co k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem, který je pak v soudním řízení správním presumován, tímto vlastně fakticky konkretizuje a naplňuje obsah tohoto neurčitěho právního pojmu. Dle zákonné dikce § 66 odst. 2 s. ř. s. postačuje nejvyššímu státnímu zástupci ve správní žalobě uvést, že v konkrétním případě závažný veřejný zájem k jejímu podání shledal. Zákon explicitně nevyžaduje konkretizaci onoho závažného veřejného zájmu, nicméně jak uvádí i komentářová literatura,⁵⁰ toto tvrzení „*by mělo být opatřeno konkrétními skutečnostmi, z nichž tak pramení*“.

Judikatury NSS, která by se týkala zejména procesních otázek v této oblasti, je poskrovnu, nicméně významným recentním soudním rozhodnutím v této oblasti je usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128. Zde rozšířený senát NSS řešil spornou otázku dvou senátů NSS, a to „*zda má žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. zvláštní procesní či hmotněprávní důsledky, konkrétně zda v situaci, kdy na základě takové žaloby krajský soud zruší napadené správní rozhodnutí, bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku zpravidla v rozporu s důležitým veřejným zájmem pouze na základě toho, že žalobu podal nejvyšší státní zástupce postupem dle § 66 odst. 2 s. ř. s.*“⁵¹

Sporná otázka vznikla mezi šestým a druhým senátem NSS, kdy druhý senát NSS nesouhlasil s právním názorem šestého senátu NSS vyjádřeným v usnesení NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014-90, a to že obsah pojmu „závažný veřejný zájem“ v případě § 66 s. ř. s.⁵² a „důležitý veřejný zájem“ v případě § 73 odst. 2 s. ř. s.⁵³ jsou vyjádřením téhož, neboť v opačném případě by se zákonodárce dopouštěl přepjatého formalismu.

⁵⁰ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 579.

⁵¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128.

⁵² § 66 odst. 2 s. ř. s.: „*Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.*“

⁵³ § 73 odst. 2 s. ř. s.: „*Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepo-*

Druhý senát zastával názor, že „závažný veřejný zájem“ ve vztahu k § 66 odst. 2 s.ř.s. se vztahuje jen na samotné projednání správní žaloby a je dán jen ve vztahu k jejímu podání a posléze obecně na projednání celé konkrétní věci. Dle téhož senátu není možné shledávat „závažný veřejný zájem“ v obsahu dané žaloby, a to ani v jejím petitu či v jejich důvodech. Dále tento senát nepochybně konstatoval, že nejvyšší státní zástupce i po podání správní žaloby může reprezentovat závažný či důležitý veřejný zájem, ale tento nelze automaticky přenést do řízení o kasační stížnosti.⁵⁴

Rozšířený senát NSS se v této věci vyjádřil tak, že obsah pojmu závažný veřejný zájem dle § 66 odst. 2 s.ř.s. a důležitý veřejný zájem dle § 73 odst. 2 s.ř.s. nelze ztotožňovat. Dle rozšířeného senátu NSS se tedy nejedná o synonymní vyjádření téhož. Nicméně rozšířený senát NSS nijak blíže nevymezil rozdílnost těchto dvou slovních spojení o značně neurčitěm obsahu v kvalitativní rovině. Rozšířený senát NSS však konstatoval, že v případě shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem „se jedná toliko o ‚procesní vstupenku‘ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechťejí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat“.

Dále se rozšířený senát NSS vyjádřil v tom smyslu, že v rámci samotného soudního řízení správního započatého na základě správní žaloby dle § 66 odst. 2 s.ř.s. již nejvyšší státní zástupce nemá žádné zvláštní procesní postavení oproti jiným žalobcům, „jinými slovy po podání žaloby nejvyšší státní zástupce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům“.⁵⁵

Výše uvedené usnesení rozšířeného senátu NSS s sebou přináší dvojí úhel pohledu na problematiku týkající se (ne)prokazování veřejného zájmu.

První názor je ten, že vzhledem k samotnému faktu, že správní žaloba dle § 66 s.ř.s. jako taková slouží k ochraně veřejného zájmu, nemusí být tento v případě nejvyššího státního zástupce a ombudsmana explicitně konkretizován a stačí, pokud je žaloba opatřena konkrétními skutečnostmi, z nichž je patrné, že zde existuje závažný veřejný zájem, v jehož zájmu je žaloba dle § 66 odst. 2 a 3 s.ř.s. podávána.

Ve vztahu k žalobcům dle § 66 odst. 4 s.ř.s.⁵⁶ by se při tomto úhlu pohledu tento argument neuplatnil. Za právního stavu de lege lata je potenciální okruh žalobců dle § 66 odst. 4 s.ř.s. v komparaci se žalobci dle § 66 odst. 2 a 3 s.ř.s. podstatně širší, a dále žalobce dle § 66 odst. 4 s.ř.s. může tuto žalobu podat (pouze) ve veřejném zájmu, nikoli v závažném veřejném zájmu, tedy jedná se o širší možnou množinu případů.

Dle mého názoru právě vzhledem ke specifické funkční příslušnosti⁵⁷ u žalobců dle § 66 odst. 2 a 3 s.ř.s. a k faktu, že tuto žalobu podávají v závažném veřejném zá-

měrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“

⁵⁴ Usnesení NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 2 As 103/2015-94.

⁵⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128.

⁵⁶ § 66 odst. 4 s.ř.s. „Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“

⁵⁷ Ke specifické funkční příslušnosti zejména nejvyššího státního zástupce v tomto řízení blíže viz VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Aktivní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zaměřením na nejvyššího státního zástupce. In ŠMELKOVÁ, Jana et al. *Milníky práva v stredo európskom priestore 2015: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 19.–21. 3. 2015 v priestoroch ÚZ NR SR*

jmu, nemusí tito dva žalobci závažný veřejný zájem v řízení před soudem dokazovat, na rozdíl od žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve vztahu k (prostému) veřejnému zájmu.

Druhý úhel pohledu, který skýtá tato problematika ve světle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128, je ten, že všichni žalobci by měli mít v samotném řízení o správní žalobě dle § 66 s. ř. s. stejná práva i povinnosti.

Povinnost tvrzení, kterou nalezneme v § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s.,⁵⁸ je velice specificky definována pro žalobce dle § 66 s. ř. s. Žalobce dle prvního odstavce⁵⁹ může podat správní žalobu ve veřejném zájmu za podmínek určených zvláštním zákonem, tedy sám s. ř. s. o nutnosti prokázat veřejný zájem nehovoří, nicméně může tak činit onen zvláštní právní předpis. Nejvyšší státní zástupce dle zákonné dikce pouze shledává závažný veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Ombudsman dle § 66 odst. 3 s. ř. s. však již musí závažný veřejný zájem prokázat, tedy ačkoli explicitně toto zákon nestanoví, má ve vztahu k závažnému veřejnému zájmu povinnost tvrzení, a s tím spojené tedy i břemeno důkazní. Pokud se jedná o žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s., tento rovněž o povinnosti tvrzení nehovoří, nicméně může tak činit zvláštní právní předpis.

Pokud by měli mít všichni žalobci ve veřejném zájmu stejná práva a povinnosti, pak z výše uvedeného odstavce jasně vyplývá, že ombudsman má o povinnost více – povinnost prokázat závažný veřejný zájem na podání správní žaloby.

V rámci jednotné právní úpravy, a to i v reflexi na výše zmiňované usnesení rozšířeného senátu NSS, se jeví, že by měla být podmínka (ne)prokazování (závažného) veřejného zájmu nastavena jednotně, a to tak, že buď všichni žalobci dle § 66 s. ř. s. musí (závažný) veřejný zájem na podání správní žaloby před správním soudem prokázat, či nikoli.

Domnívám se, že minimálně pro nejvyššího státního zástupce a ombudsmana by podmínka prokazování závažného veřejného zájmu být dána neměla, na druhou stranu v souladu s komentářovou literaturou⁶⁰ si myslím, že závažný veřejný zájem na podání správní žaloby by z ní měl vyplývat, tedy žaloba by měla být opatřena konkrétními skutečnostmi, z nichž je nutná ochrana závažného veřejného zájmu zřejmá. Ostatně, ačkoli § 66 odst. 4 s. ř. s. explicitně o nutnosti prokázat veřejný zájem na podání správní žaloby nic neuvádí, i v tomto případě se domnívám, že ze samotné žaloby by nutnost ochrany veřejného zájmu měla být zřejmá.

Ani žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. by neměl mít povinnost tvrzení a povinnost důkazní ve vztahu k veřejnému zájmu, k jehož ochraně žalobu podává. I když množina žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je velice široká, a dokonce k podání této správní žaloby postačuje zájem na ochraně prostého veřejného zájmu, domnívám se, že tito žalobci

Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnické fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, Ph.D. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 271–272.

⁵⁸ § 65 odst. 1 s. ř. s.: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen...“; § 65 odst. 2 s. ř. s.: „žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník (...) tvrdí-li, že postupem...“

⁵⁹ § 66 odst. 1 s. ř. s.: „Za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, může žalobu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví.“ Nutno připomenout, že toto zákonné ustanovení je od účinnosti s. ř. s. stále obsolentní.

⁶⁰ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád...*, s. 579.

tedy nemají mít povinnost před správním soudem veřejný zájem dokazovat, nicméně měl by ze samotné správní žaloby vyplývat. Nadto lhůta těchto žalobců je oproti ombudsmanovi a nejvyššímu státnímu zástupci dvouměsíční, tudíž ani zásah do právní jistoty účastníků řízení není natolik značný, jako kdyby byla tato lhůta tříletá.

Závěr

Na první pohled nejzřetelnější disproporce v postavení žalobců dle § 66 s.ř.s. v souvislosti s koncepcí veřejného zájmu je v případě nejvyššího státního zástupce a Veřejného ochránce práv. Domnívám se, že celkově by tomu tak být nemělo.

Když se ohlédneme zpět k vývoji existence samostatné žalobní legitimace ve veřejném zájmu ve vztahu k ombudsmanovi, kdy došlo k separaci závislosti Veřejného ochránce práv na nejvyšším státním zástupci, přinejmenším by se dalo očekávat (ne-li se očekávalo), že budou mít v případě správních žalob ve veřejném zájmu stejné postavení. Není tomu tak a existuje zde významný a zřetelný rozdíl, který není odůvodněn ani v důvodové zprávě⁶¹ k novele s.ř.s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterou došlo k zakotvení samostatné aktivní žalobní legitimace ve vztahu k ombudsmanovi. Nicméně alespoň v závěru tohoto příspěvku je nutno zmínit, že původní návrh zákona č. 303/2011 Sb. s touto disproporcí nepočítal a jak nejvyšší státní zástupce, tak i ombudsman měli mít stejné postavení, tedy i u Veřejného ochránce práv měla absentovat povinnost závažný veřejný zájem prokazovat.

Vzhledem k výše uvedeným faktům se domnívám, že de lege lata by se právní úprava v této oblasti měla změnit tak, že by v otázce (ne)prokazování (závažného) veřejného zájmu měli mít všichni žalobci dle § 66 s.ř.s. stejné postavení. Tedy ani jeden ze žalobců by neměl mít zákonem stanovenou povinnost (závažný) veřejný zájem na řízení přímo prokazovat, nicméně ze samotné žaloby musí být zřejmý. Pokud se má i ve vztahu k ostatním žalobcům jednat o jakousi procesní vstupenku do řízení, pak pokud tato procesní podmínka, nicméně do jisté míry též hmotněprávního charakteru, splněna nebude, měl by mít soud možnost žalobu odmítnout.

Seznam použitých zdrojů

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk 319.

KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*, Praha: LexisNexis CZ, 2008, roč. 2008, číslo 11–12, s. 84–86.

PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 66–74.

⁶¹ *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.* Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk 319.

ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, 1152 s.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Aktivní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zaměřením na nejvyššího státního zástupce. In ŠMELKOVÁ, Jana et al. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 19.–21. 3. 2015 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papierňička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, Ph.D.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 269–276.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Role veřejného ochránce práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In PIECHOWICZOVÁ, Lucie, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (es). *Autonomie jednotlivce*. Praha: Leges, 2014, s. 161–167.

Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-69.

Usnesení NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014-90.

Usnesení NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 2 As 103/2015-94.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015-128.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zamyšlení nad aplikací ustanovení o tvrzeném účastníkovi ve vztahu k spolkům dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

*Thoughts on the application of the provisions of the claimed party
in relation to associations according the Act No. 100/2001 Coll.,
on Environmental impact assessment*

Mgr. Lenka Mičkalová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Klíčová slova: tvrzený účastník, EIA proces, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, spolky, dotčená veřejnost, veřejnost

Resumé: Cílem tohoto příspěvku je přiblížit právní úpravu tvrzeného účastníka řízení v českém právním řádu, zejména ve vztahu k jeho aplikaci u spolků v navazujících řízeních dle nové právní úpravy vymezené v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Autorka ve svém příspěvku poukazuje na konkrétní situace, ve kterých budou či nebudou muset vydávat správní orgány v navazujících řízeních usnesení dle § 28 správního řádu.

Key words: Claimed party, EIA procedure, Act. No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment, associations, public concerned, public.

Resume: The aim of this paper is to introduce legal regulation of the „claimed“ party to administrative proceedings in Czech law, particularly in relation to its application about associations in subsequent proceedings under the new legislation defined in the Act No. 100/2001 Coll., on Environmental impact assessment, amended. The author in her contribution describes specific situations in which the administration bodies will or will not have to issue a resolution in accordance with the section 28 of the Code of Administrative procedure.

Úvod

Problematika účastníků řízení patří bezesporu k zásadním institutům správního řízení, neboť bez nositelů procesních práv a povinností bychom jen stěží mohli hovořit o správním řízení. Ustanovení § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zařazujeme mezi procesní ustanovení, která se užijí zásadně v každém řízení. Pro jednotlivá řízení dle zvláštních právních předpisů bývá okruh účastníků řízení stanoven odlišně od správního řádu, ale toto již neplatí ve vztahu k ust. § 28 správního řádu, které řeší spornost toho, zda někdo

je, či není účastníkem řízení, a kdy zvláštní právní předpisy toto ustanovení výslovně nevylučují.⁶²

V zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „VLŽP“), není aplikace ust. § 28 správního řádu výslovně vyloučena, a proto i toto ustanovení má své místo v navazujících řízeních. Blíže se zaměřím na konkrétní situace, které jsou výslovně řešeny v ust. § 3 písm. i) bodu 2 a ust. § 9c VLŽP, kdy v návaznosti na ně budu blíže definovat, ve kterých situacích je možné hovořit o tom, že jsou zde pochybnosti o postavení toho kterého spolku v navazujícím řízení, kdy tak bude nutné aplikovat § 28 správního řádu, tj. vydat usnesení o účastenství, a kdy naopak nebude nutné toto usnesení vydávat.

Účast spolků v procesu EIA a navazujících řízeních dotčená novelou zák. č. 39/2015 Sb.

V minulosti byla Česká republika společně i s jinými státy „pranýřována“ za svou právní úpravu přístupu veřejnosti k procesům týkajícím se otázek životního prostředí.⁶³ Dřívější právní úprava byla poměrně nepropustná pro úspěšnou obranu proti jakémukoliv záměru v procesech životního prostředí. Vyřešení nedostatků v této oblasti přinesla poměrně rozsáhlá novela v podobě zák. č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kdy tato novela nabyla účinnosti dne 1. 4. 2015.

Pro správnou transpozici EIA směrnice⁶⁴ bylo mimo jiné nutné upravit pojmosloví a jeho obsahový význam, což nejlépe můžeme vysledovat zejména ve vymezení pojmů veřejnost a dotčená veřejnost, které stanovila výše uvedená novela. V ust. § 3 písm. i) VLŽP je uvedeno o dotčené veřejnosti následující: „... *dotčenou veřejností 1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech, 2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informace o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo pokud jde o právnickou osobu, kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.*“ Ve vztahu k spolkům je důležitý právě bod 2 citovaného ustanovení, který níže rozebírám v souvislosti s hlavním tématem tohoto příspěvku.

⁶² Viz bod 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, sp. zn. 9 As 222/2014-147. K bližším informacím ohledně ustanovení o tvrzeném účastníkovi odkazují na JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 167–169.

⁶³ V minulosti bylo ČR vyčítáno, že učinila neúplnou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice), kdy následně právě tato nedostatečná transpozice byla ČR vytýkána v řízení o porušení Smlouvy o fungování EU (tzv. infringement).

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Pro účely příspěvku je tato směrnice označována jako „EIA směrnice“.

První subkategorie právnické osoby dle § 3 písm. i) bod 2 VIŽP

Z ust. § 3 písm. i) bodu 2 VIŽP plynou jednoznačné požadavky na spolky, aby mohly být plnohodnotnou dotčenou veřejností, a tudíž aby mohly způsobit vystupovat v rámci procesu EIA, jakož i v navazujících řízeních. *De facto* nám výše uvedené ustanovení rozlišuje dvě „subkategorie“ environmentálních právnických osob.

První subkategorie právnické osoby je vymezena jak pozitivně, tak negativně. Pozitivní vymezení spočívá v tom, že ve svém zakladatelském právním jednání musí mít tato environmentální právnická osoba uvedenou ochranu životního prostředí či veřejného zdraví; negativní vymezení definuje, že hlavní činností takové právnické osoby nemůže být podnikání nebo jiná výdělečná činnost, což samozřejmě nebrání, aby tato právnická osoba vyvíjela tyto činnosti toliko jako vedlejší činnost. Pozitivní i negativní vymezení této právnické osoby musí být kumulativně naplněno, navíc za současné podmínky trvání existence takové právnické osoby, která je stanovena na 3 roky přede dnem zveřejnění informace o navazujícím řízení, případně přede dnem vydání rozhodnutí v zjišťovacím řízení. Svou povahou je tato skupina právnické osoby zařazována do skupiny tzv. etablovaných právnických osob. Ve vztahu k této „první subkategorii“ environmentální právnické osoby uvádím, že v § 9c odst. 3 VIŽP je stanoveno, že tato osoba se stane účastníkem navazujícího řízení, pokud písemně oznámí správnímu orgánu, který vede navazující řízení, svou účast v takovémto řízení.⁶⁵ Určitou novinku, zavedenou novelou – zák. č. 39/2015 Sb., představuje možnost podání odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení dotčenou veřejností i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.⁶⁶ Jak pro podání odvolání dle předchozí věty, tak pro podání přihlášky k účastenství v navazujícím řízení dle § 9c odst. 3 VIŽP platí, že právnická osoba doloží v rámci těchto podání splnění podmínek její existence, které jsou rozvedeny právě v ust. § 3 písm. i) bod 2 VIŽP. V případě první subkategorie environmentální právnické osoby uvedené budou prokazovat předložením výpisu z příslušného rejstříku (zejména spolkového rejstříku), ze kterého vyplyne datum vzniku takové právnické osoby, jakož i účel, pro který byla založena. Pokud by účel neplynul přímo z výpisu, bylo by vhodné jej doložit zakladatelským právním jednáním, ve kterém je řádně vymezen účel v souladu s požadavky § 3 písm. i) bod 2 VIŽP.

Za předpokladu, že současně s výše definovanými podáními dle § 9c VIŽP doloží příslušná první subkategorie právnické osoby splnění předpokladů uvedených v § 3 písm. i) bod 2 VIŽP, jsem toho názoru, že zde nebude existovat žádná pochybnost o postavení takové osoby ve smyslu ust. § 28 správního řádu. Dle § 28 správního řádu: *„Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyzoomí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“* Z tohoto ustanovení je jednoznačné, že správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení vydává usnesení o tom, zda je, či není tato právnická

⁶⁵ Ust. § 9c odst. 3, 4, 5 VIŽP se vztahují na celou dotčenou veřejnost, ne jen na úzký okruh, o kterém pojednávám v příslušné části, ale toliko rozebírám možnosti a zamyšlení ve vztahu k vázanosti na § 28 správního řádu.

⁶⁶ Viz § 9c odst. 4 VIŽP.

osoba účastníkem konkrétního řízení, pouze v případě pochybností. Pokud právnická osoba při výše specifikovaných podáních doloží jednoznačné podklady o konkrétním datu svého vzniku a účelu své činnosti, mohl by správní orgán v navazujícím řízení s ohledem na princip procesní ekonomie a s ohledem na neexistenci pochybností o tom, že tato osoba je účastníkem řízení, této adresovat pouhé sdělení ve smyslu části čtvrté správního řádu.⁶⁷ Obdobně platí i opačně, pokud správní orgán dojde k závěru, že tato první subkategorie právnické osoby nebude účastníkem řízení.

Na podporu výše uvedeného cituji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, sp. zn. 2 As 8/2008-39: „*Usnesení o to, zda osoba tvrdící své účastnictví účastníkem řízení je, či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoliv právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy; o takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastnictví expressis verbis řešeno přímo v zákoně. Stejně může postupovat i v případě, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence ‚pochybností‘ (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004) a musí být o tvrzeném účastnictví vydáno usnesení. Postup, kdy o tvrzeném účastnictví nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace, a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole.*“ Dle mého právního názoru, pokud první subkategorie právnické osoby jednoznačně doloží splnění zákonných předpokladů, správní orgán nebude de facto provádět skutkové šetření, protože vše již má „černé na bílém“, postavení takové osoby je zcela nesporné, takže v tomto případě může příslušný správní orgán zvolit neformální postup o potvrzení či odmítnutí účastnictví této první subkategorie právnické osoby. Na takový přípis není kladeno mnoho formálních požadavků, na rozdíl od samotného usnesení vydávaného dle § 28 správního řádu, které musí splňovat obecné náležitosti na podobu rozhodnutí kladené správním řádem, kdy v tomto spatřuji i určité odformalizování řízení a zároveň jeho urychlení.

Druhá subkategorie právnické osoby dle § 3 písm. i) bod 2 VIŽP

Pokud jde o **druhou subkategorii environmentální právnické osoby**, která se považuje za dotčenou veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 VIŽP, je jí právnická osoba, kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. Tyto právnické osoby můžeme označit jako **ad hoc environmentální právnické osoby**, protože zde nehraje roli, jak dlouho existují či jaká je jejich činnost, důležité je naopak předložení podpisové listiny pro naplnění podmínky účasti v navazujícím řízení, resp. v řízení odvolacím. Náležitosti podpisové listiny jsou blíže stanoveny v § 9e VIŽP, z něhož plyne, že každá osoba uvede na podpisový arch své jméno, příjmení, datum narození, adresu místa pobytu a připojí vlastnoruční podpis. Je nezbytné do podporující podpisové listiny uvést též její účel a název záměru, aby bylo jasné osobám, které mají svým podpisem podpořit takovou právnickou osobu, pro jaký účel a pro jaký konkrétní záměr podporu činí. Není třeba už v této listině uvádět konkrétní navazující řízení, ba spíše naopak, je

⁶⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 327.

vhodnější nechat otevřenou možnost, že se vztahuje tato podpisová listina na veškerá navazující řízení k danému záměru v souladu se zákonným zněním, protože v opačném případě by byla listina použitelná jen na jedno konkrétní navazující řízení a pro jiné navazující řízení by musela být vyhotovena listina nová s novými podpisy, což je jistě nepraktické. Zákonem stanovený počet 200 podpisů považuji za lehce dosažitelný.

Musím odkázat na poměrně zajímavý a trefný postřeh uvedený v komentářové literatuře, že v návaznosti na údaje uvedené v podpisové listině není ve VIŽP řešen způsob a zda vůbec správní orgán přezkoumává splnění náležitostí podporující podpisové listiny, resp. zda takový správní orgán by dokonce měl povinnost dopodrobna kontrolovat osobní údaje osob, které podepsaly podporující listinu.⁶⁸ Ačkoliv výslovně způsob přezkoumání náležitostí podporující podpisové listiny zachycen v zákoně není, logicky je možné dojít k závěru, že správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení bude mít povinnost přezkoumat podporující podpisovou listinu z hlediska jejích náležitostí uvedených v § 9e VIŽP, kdy je možné v této souvislosti též podpůrně využít judikatury ve vztahu k posuzování podpisů na petici podporující návrh na konání místního referenda.⁶⁹ Tato listina má význam též v tom, že je podmínkou pro účast v navazujícím řízení, resp. v odvolacím řízení, a proto správní orgán nutně musí zkoumat splnění náležitostí podpisové listiny z toho důvodu, aby zjistil, zda jde o plnohodnotného účastníka navazujícího řízení, či zda jde o přípustné odvolání, které je podáno oprávněnou osobou. Při posuzování náležitostí podpisové listiny musí být správní orgán přiměřeně benevolentní, protože při sběru podpisů na podporující podpisovou listinu nemá *ad hoc* environmentální spolek možnost překontrolovat od podporujících osob jejich údaje dle jejich občanských průkazů, protože pro spolek ze zákona neplyne žádné oprávnění, aby mohl požadovat předložení občanského průkazu při podpisu takové listiny. Na toto by měl správní orgán pamatovat a nepřistupovat k posuzování podporující podpisové listiny formalistickým způsobem.

V souvislosti s výše uvedeným je nutné u *ad hoc* environmentálních právnických osob rozlišovat mezi situací, kdy je podporující podpisová listina přiložena k oznámení o přihlášení k účasti v navazujícím řízení a kdy je přiložena k odvolání proti rozhodnutí vydanému buď v zjišťovacím řízení, či v navazujícím řízení. Pokud jde o první případ, tj. kdy je listina přiložena k oznámení o přihlášení k účasti v navazujícím řízení, tak správní orgán by měl přezkoumat její náležitosti uvedené v § 9e VIŽP s tím, že pokud dojde k závěru, že taková listina obsahuje nedostatky, vyzve správní orgán žadatele k odstranění vytýkaných nedostatků, pokud je neodstraní, je nutné vydat usnesení dle § 28 správního řádu o tom, že taková právnická osoba není účastníkem navazujícího řízení. Takový postup není možné nahradit neformálním přípisem podle části IV. správního řádu, protože tím, že správní orgán překontroloval náležitosti podpisové listiny, *de facto* prováděl nezbytná skutková šetření se souvisejícím dokazováním vztahujícím se ke zjištění účasti takové osoby v příslušném řízení, kdy již toto dle judikatury potvrzuje, že je zde „pochybnost“ o postavení takové osoby, a proto je

⁶⁸ Viz BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 122.

⁶⁹ Tamtéž.

nutné plně postupovat v dikci ust. § 28 správního řádu.⁷⁰ Takovým postupem současně budou dodrženy jednak limity zásady zákonnosti správního řízení, ale současně bude takové právní osobě dána možnost brojit proti uvedenému usnesení odvoláním, kdy takové řešení je jisté v souladu se zásadou spravedlivého procesu.⁷¹ Výše uvedeným tak nesouhlasím s tvrzením Libora Dvořáka, že by bylo možné i v tomto případě vydat pouhé sdělení podle části IV. správního řádu, kdy takový názor není v souladu s ustálenou judikaturou v otázkách týkajících se tvrzeného účastníka řízení.⁷²

Jiná situace se týká podpisové listiny, která je předložena společně s odvoláním proti rozhodnutí proti závěru zjišťovacího řízení či proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. Pokud podpisová listina přiložená k takovému podání nebude obsahovat předepsané náležitosti, vyzve správní orgán *ad hoc* environmentální spolek k odstranění těchto nedostatků.⁷³ Jestliže tyto nedostatky odstraněny nebudou, nebude se vydávat usnesení dle § 28 správního řádu, ale naopak takové odvolání bude zamítnuto jako nepřijatelné podle § 92 odst. 1 správního řádu.

Závěr

V tomto článku bylo blíže pojednáno, kdy je vhodné usnesení dle § 28 správního řádu vydat a kdy je možné použít neformální sdělení o účastenství spolku v procesech navazujících na proces upravený VIŽP podle části IV. správního řádu.

Usnesení o tom, zda osoba je, či není účastníkem správního řízení, je možné dle výše uvedeného komentáře vydat v případě, kdy *ad hoc* environmentální spolek bude předkládat podporující podpisovou listinu k podáním, kterým se bude přihlašovat k účasti v navazujícím řízení. Pokud bude předložena podporující podpisová listina spolkem k jeho odvolání a tato bude mít nedostatky, které nebudou odstraněny ani na výzvu správního orgánu, tak bude nutné zamítnout odvolání jako nepřijatelné podle § 92 odst. 1 správního řádu.

V případě první subkategorie environmentálních právnických osob není naopak vyloučeno, aby příslušný správní orgán místo usnesení dle § 28 správního řádu vydal o účastenství takové osoby neformální přípis podle části IV. správního řádu.

Z výše uvedeného je patrné, jak je možné prakticky uchopit aplikaci ust. § 28 správního řádu i pro spolky v rámci jejich účasti v navazujících řízeních, která se dotýkají problematiky ochrany životního prostředí.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, sp. zn. 2 As 8/2008-39, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 2 As 12/2008-63.

⁷¹ Viz čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, potažmo čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

⁷² DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 75.

⁷³ Srov. bod. 6 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, sp. zn. 2 As 99/2010-67.

Seznam použitých zdrojů

Usnesení č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LIS-TINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení č. 209/1992 Sb., sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2015, 306 s.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 256 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, sp. zn. 9 As 222/2014-147.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, sp. zn. 2 As 8/2008-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 2 As 12/2008-63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, sp. zn. 2 As 99/2010-67.

Vývoj ponímania inštitútu právnej zodpovednosti právnických osôb z pohľadu správneho a trestného práva⁷⁴

*Development of understanding of the institute's legal liability
of legal persons in terms of administrative and criminal law*

JUDr. Zuzana Hamuláková, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Kľúčové slová: administratívna zodpovednosť, trestná zodpovednosť, právnická osoba, optimálny model

Resumé: Článok pojednáva o problematike právnej zodpovednosti právnických osôb, autorka komparuje výhody, nevýhody a názory na ponímanie inštitútu administratívnej zodpovednosti a trestnej zodpovednosti právnických osôb z pohľadu najvhodnejšieho modelu sankcionovania právnických osôb v Slovenskej republike.

Key words: administrative liability, criminal liability, legal person, optimal model

Resume: The article deals with the issue of liability of legal persons, the author compares the advantages, disadvantages and views on the concept of the institute administrative liability and criminal liability of legal persons in terms of the most appropriate model of sanctioning of legal entities in the Slovak Republic.

Úvod

Rozmach fenoménu správnoprávnej a trestnej zodpovednosti právnických osôb a silnejúcejšie tendencie k zavedeniu trestnej zodpovednosti právnických osôb nepochybne súvisí s novými spoločenskými, ekonomickými a politickými pomermi, ktorými sú najmä rozvoj modernej priemyselnej spoločnosti, globalizácia ekonomiky, silnejúca reálna moc právnických osôb. Právnické osoby nadobudli právomoci a kontrolu v takmer všetkých oblastiach priemyslu a obchodu. Zlúčením hospodárskych subjektov vznikajú celosvetovo pôsobiace korporácie, v činnosti ktorých sa môžu prejavovať a aj prejavujú početné protispoločenské aktivity. Postupne nadobúda význam myšlienka, že korporácie majú svoje vlastné „vedomie“, schopnosť robiť dôležité rozhodnutia, páchať správne delikty a trestné činy, samozrejme, prostredníctvom svojich predstaviteľov či zástupcov.⁷⁵

⁷⁴ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0136/15 „Právna úprava správneho trestania“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

⁷⁵ JELÍNEK, Jiří, HERCZEG, Jiří. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 12.

Z historického vývoja vyplýva, že tradícia správneho trestania právnických osôb na území Slovenskej republiky v porovnaní s trestnoprávnou zodpovednosťou právnických osôb nie je novodobým inštitútom. Obdoba správneho deliktu právnických osôb bola v množstve zákonov vyjadrená aj v minulosti, a to ako delikt „organizácie“. Aj keď používaná terminológia sa líšila od tej súčasnej, koncepcia zodpovednosti bola viac-menej rovnaká.⁷⁶ V nadväznosti na historický vývoj v Európe a rozvoj nových foriem kriminality sa aj v podmienkach Slovenskej republiky nakoniec presadila myšlienka trestnej zodpovednosti právnických osôb za súčasného zachovania správno-právnej zodpovednosti a s účinnosťou od 1. júla 2016 zaviedol zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov do právneho poriadku Slovenskej republiky inštitút tzv. pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb.

Trestná zodpovednosť právnických osôb je jednou z najpozoruhodnejších a najkontroverzejších tém (zmien) nielen slovenského trestného práva. V odborných kruhoch v tejto súvislosti však stále nepanuje zhoda a niektorí autori sa aj v súčasnosti prikláňajú skôr k zachovaniu administratívnej zodpovednosti, resp. správneho trestania právnických osôb ako k zavedeniu pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb. Napriek už v súčasnosti platnej novej právnej úprave trestnej zodpovednosti právnických osôb sa autorka v súlade s témou konferencie zameria na hľadanie riešenia na zodpovedanie otázky optimálneho modelu zodpovednosti právnických osôb v oblasti verejného práva v podmienkach Slovenskej republiky, pričom v tomto smere možno uviesť viacero argumentov s akcentom na porovnávanie charakteru administratívnej a trestnej zodpovednosti právnických osôb.

Administratívna verzus trestná zodpovednosť právnických osôb

Jeden z najčastejších argumentov zástancov zavedenia trestnej zodpovednosti právnických osôb vo vzťahu k ich administratívnej zodpovednosti predstavuje tvrdenie, že deliktuálnu zodpovednosť právnických osôb nie je možné riešiť prostriedkami správneho práva mimotrestnými normami vzhľadom k nedostatočnej úprave deliktuálnej zodpovednosti právnických osôb. Súčasná slovenská právna úprava správnych deliktov sa považuje za nedokonalú, je jej oprávnene vytýkaná roztrieštenosť, nejednotnosť, komplikovanosť a absencia všeobecných inštitútov. V tejto súvislosti sa poukazuje aj na odchylný spôsob úpravy zodpovednosti v správnom a trestnom práve. Správne právo môže sankciami v zásade postihnúť len také konanie, ktorého protiprávnosť vyplýva z porušenia vopred definovaných a dostatočne konkrétnych pokynov, ako sa má subjekt správať. Pritom v činnosti právnických osôb sa vyskytujú všeobecne nebezpečné a škodlivé spôsoby konania, ktoré nemusia porušovať špeciálny právny predpis, ale porušujú iba všeobecný pokyn použitej opatrnosti. Trestné právo je schopné postihovať porušenie aj abstraktne (všeobecne) formulovaných pravidiel

⁷⁶ POTÁSCH, Peter. *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov*. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 205.

žiaduceho správania právnických osôb, a preto sa uvádza, že trestné právo by v tomto smere bolo schopné prekryť medzery v správnom práve.⁷⁷

Zástancovia trestnej zodpovednosti právnických osôb poukazujú na obmedzené možnosti správneho orgánu efektívne viesť konanie o protiprávnych činoch kriminálnej povahy, pričom možnosť využívania dôkazov zaistených a uskutočnených v trestnom konaní pre konanie správne by bola z hľadiska práva stíhanej právnickej osoby na spravodlivý proces pochybná.⁷⁸ Nebolo by ani jednoduché určiť príslušnosť správneho orgánu k prejednávaniu týchto deliktov. Správne orgány sú špecializované na jednotlivé odvetvia verejnej správy (ochrana životného prostredia, financie.), takže prejednanie kriminálnych útokov proti základným právnym a morálnym spoločenským pravidlám, by bolo nepochybne nad rámec ich obvyklej činnosti a bolo by potrebné zriadiť nový špecializovaný správny orgán.⁷⁹ S týmito námietkami zástancovia administratívneho trestania právnických osôb súhlasia, ale zároveň poukazujú na to, že nejde o neprekonateľné prekážky. V tomto smere sa uvádzajú návrhy, podľa ktorých by konanie o správnych deliktov právnických osôb malo byť ako celok zahrnuté do samostatného právneho predpisu. V rámci týchto návrhov by bolo nevyhnutné vytvoriť osobitné procesné pravidlá, ktoré vybaví príslušné správne orgány dostatočne efektívnymi nástrojmi pre účely dokazovania, budú zaisťovať účinný priebeh konania, poskytnú právnickej osobe dostatočné procesné záruky a budú umožňovať poskytovanie právnej pomoci do a z cudziny, t. j. vytvoriť právnu úpravu, ktorá by zodpovedala závažnosti deliktov. Námietka nutnosti zriadenia osobitného správneho orgánu príslušného k prejednávaniu správnych deliktov právnických osôb sa vidí tiež ako neopodstatnená. Pokiaľ ide o vecnú príslušnosť správnych orgánov príslušných ku konaniu o správnych deliktov právnických osôb, ako i k úkonom v rámci postupu pred začatím konania o týchto správnych deliktov, navrhujú dve relevantné možnosti, a to buď orgány polície, alebo colné orgány v rámci Slovenskej republiky. Výber týchto orgánov je odôvodňovaný tým, že tieto orgány zamestnávajú osoby, ktoré už zo svojej inej činnosti, ako i z celkového zamerania daného orgánu, majú skúsenosti s najnebezpečnejšou deliktuálnou činnosťou osôb výrazne väčšie, ako je to pri iných orgánoch.⁸⁰

Od 70. rokov sa v mnohých medzinárodných, právnych, politických alebo vedeckých dokumentoch objavuje požiadavka, aby štáty svojím vnútroštátnym právom sankcionovali právnické osoby za ich protiprávne konanie. Požiadavku na zavedenie deliktuálnej zodpovednosti a sankcionovanie právnických osôb z hľadiska zodpovednosti právnických osôb za činy, vo vzťahu ku ktorým sa v prípade fyzických osôb vy-

⁷⁷ SEGEŠ, Ivan. Koncepcia trestnej zodpovednosti právnických osôb v slovenskom trestnom práve. In: *Právny obzor*, 2002, roč. 85, č. 4, s. 328.

⁷⁸ KRATOCHVÍL, Vladimír, České a Slovenské řešení trestní odpovědnosti právnických osob v roce 2009. In: ZÁHORA, Jozef, KERT, Robert, *Trestná zodpovednosť právnických osôb: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej dňa 12. novembra 2009*. Žilina: Eurokódex, 2009, s. 122.

⁷⁹ Tamtiež, s. 122.

⁸⁰ PAVELKA, Ivan, Opravdu nelze účinně řešit postih právnických osob za jednání, jež u fyzických osob zakládá jejich trestněprávní odpovědnost, prostředky správního práva? In: *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 3, s. 92, 97, 99.

vodzuje trestná zodpovednosť, obsahujú viaceré dokumenty.⁸¹ Jedným z argumentov odporcov trestnej zodpovednosti právnických osôb je skutočnosť, že v žiadnom z uvedených dokumentov nie je obsiahnutá kategorická požiadavka na zavedenie výlučne trestnej zodpovednosti právnických osôb, resp. trestnoprávných („kriminálnych“) sankcií *sensu stricto*. Typickým rysom týchto dokumentov je skôr popisovať kvalitatívne intenzitu týchto sankcií, ktoré by mali byť ukladané právnickým osobám – sankcie by mali byť účinné, primerané a odstrašujúce. V niektorých právnych normách Európskej únie sa objavuje demonštratívny výpočet sankcií, ktoré sú odporúčané pre postih právnických osôb, napríklad odstrašujúce peňažné tresty, likvidácia právnickej osoby, zbavenie nároku na verejnú dávku alebo subvenciu, dočasné či trvalé vylúčenie z komerčných aktivít alebo uloženie súdneho dohľadu. V literatúre možno zaznamenať názory, že vzhľadom na povahu navrhovaných sankcií by takto prísne sankcie mali spadať do oblasti trestného práva, na opačnej strane stoja názory, podľa ktorých k splneniu medzinárodných záväzkov postačí ukladať sankcie mimotrestnej povahy.⁸²

Dôvod pre zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb nachádza veľká časť odbornej verejnosti v skutočnosti, že trestné právo disponuje širšou paletou sankcií než správne právo a pre trestanie právnických osôb si možno predstaviť (okrem peňažných sankcií, tradičných pre správne právo) aj ďalšie účinné sankcie, ako napríklad zrušenie právnickej osoby. Je nesprávne, aby správne právo preberalo funkciu postihu veľmi závažných protispoločenských konaní veľmi prísnyimi sankciami, jeho úloha by mala zostať obmedzená na postih menej závažných deliktov miernejšími sankciami. V danej argumentácii ide skôr o porovnanie sankcií trestného a správneho práva, kde práve sankcie trestného práva majú odrážať vyšší stupeň spoločenského odsúdenia deliktu. Takéto odsúdenie môže mať faktické účinky na ďalšiu činnosť trestnej právnickej osoby (obchodné kontakty, dobré meno). Trestné právo má na to k dispozícii mnoho nástrojov (zverejnenie rozsudku, register trestov), trestný postih svojím dopadom na povest právnickej osoby ju môže citelne poškodiť v očiach verejnosti a sťažiť jej pozíciu v konkurenčnom prostredí – aj preto by mala mať hrozba trestnou sankciou väčší preventívny efekt ako iné „tradičné metódy“ právnej zodpovednosti. Správny postih právnických osôb je príliš anonymný, prebieha neverejne a „papierovo,“ nevzbudzuje širší záujem pracovníkov a širšej verejnosti, nemá žiaduci kolektívny preventívny účinok. Protiargument odporcov trestnej zodpovednosti právnických osôb v súvislosti so sankciami predstavuje tvrdenie, že trestné právo je prostriedkom „*ultima ratio*“, je zbytočné a kriminálne-politicky nežiaduce používať ho tam, kde postačia iné spôsoby spoločenskej regulácie alebo iné nástroje iných právnych odvetví. K účinnému sankcionovaniu právnických osôb postačia doterajšie a vcelku osvedčené prostriedky

⁸¹ Druhý protokol k Európskemu dohovoru o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenských štátov (z 19. 6. 1997), ktorý v článku 3 a 4 zaväzuje členské štáty Európskej únie zaviesť zodpovednosť právnických osôb za korupciu, podvod a pranie špinavých peňazí. V oblasti boja proti korupcii je podstatný Trestnoprávny dohovor o korupcii, ktorý Slovenská republika ratifikovala dňa 9. 6. 2000.

⁸² KARABEC, Zdeněk, NEČADA, Václav, VLACH, Jiří. Trestní odpovědnost právnických osob – otevřený problém. In: *Trestní právo*, 2007, roč. 12, č. 4, s. 7.

správneho trestania, doterajšie uznávané slabiny právnej úpravy správneho trestania možno odstrániť legislatívnymi zmenami na pôde správneho práva.⁸³

Záver

Uvedením jednotlivých argumentov pre a proti trestnej, resp. administratívnej zodpovednosti právnických osôb bolo mojím zámerom poukázať na to, že prijatie pravej trestnej zodpovednosti nemožno považovať za jedinú možnú cestu k riešeniu postihu právnických osôb za najzávažnejšie konania, ktorých sa v rámci svojej činnosti môžu dopustiť. Teoreticky by teda bolo možné upraviť túto problematiku aj formou správneho trestania. Z predtým uvedených argumentov však vyplýva, že administratívnoprávna možnosť by si vyžadovala pomerne náročné legislatívne úpravy správneho trestania. Vo vzťahu k „čisto“ správnoprávnej variante trestania právnických osôb možno skonštatovať, že súčasná právna úprava správneho trestania je oprávnené považovaná za nevyhovujúcu, nekodifikovanú s absenciou úpravy niektorých základných právnych inštitútov či konkretizácii niektorých právnych pojmov a v neposlednom rade čoraz viac pribúdajúcimi skutkovými podstatami nových správnych deliktov. Na druhej strane by roztrieštenosť a nedokonalosť právnej úpravy nemala byť základným dôvodom pre to, aby bola zavedená trestná zodpovednosť právnických osôb, ale zákonodarca by mal vyvinúť snahu o odstránenie tohto nedostatku skoncipovaním a prijatím vhodnej úpravy administratívneho trestania. Je však otázne, či by v novej právnej úprave správneho trestania došlo nepochybne k odstráneniu všetkých vytýkaných súčasných nedostatkov a ešte aj zahrnutiu inštitútov vyhovujúcich medzinárodnej požiadavke na ukládanie účinných, primeraných a odstrašujúcich sankcií. Z hľadiska argumentov uvádzaných proti zavedeniu trestnej zodpovednosti právnických osôb by sa dali viaceré z nich akceptovať (aj keď podľa môjho názoru s veľkými ťažkosťami, ktoré by si vyžadovali náročné legislatívne zmeny), s výnimkou problematiky sankcií. Podľa môjho názoru by trestnoprávny postih a trestné sankcie mali byť spájané s vyšším stupňom závažnosti deliktu, ako je pri správnom trestaní. Prísne sankcie, ako sú napríklad vysoké peňažné sankcie (pokuty) alebo trest zrušenia právnickej osoby, ktorý možno obrazne prirovnať k „trestu smrti“ pri fyzických osobách, mali byť ponechané trestnému právu, ktoré postihuje spoločensky nebezpečnejšie delikty, ako v oblasti správneho práva. V opačnom prípade by mohli vzniknúť pochybnosti, či by ukladaním sankcií za závažné protispoločenské konania v správnom práve nedošlo k nahradzovaniu funkcie trestného práva. Pritom funkcie správnoprávnej zodpovednosti v spojení so správnym trestaním nie sú totožné s funkciami súdneho trestania. Už len preto, že súdne trestanie sleduje primárne nápravu v spojení s priamym či hroziacim postihom, kým správne trestanie sleduje nápravu primárne inak a postih sa má používať subsidiárne. Pri správnoprávnej zodpovednosti je prvoradou úlohou odstránenie prekážok a zabezpečenie bezporuchového chodu verejnej správy, a pri správnych postihnutiach nejde preto primárne o postihnutie páchatela a o ochranu spoločnosti pred jeho protiprávnou činnosťou.

⁸³ MUSIL, Jan, PRÁŠKOVÁ, Helena, FALDYNA, František. Úvahy o trestní odpovědnosti právnických osob de lege ferenda. In: *Trestní právo*, 2001, roč. 6, č. 3, s. 12.

V súčasnosti sa dá konštatovať, že „dilema“ zavedenia trestnej zodpovednosti právnických osôb je v podmienkach Slovenskej republiky prijatím novej právnej úpravy o trestnej zodpovednosti právnických osôb už zrejme vyriešená. Napriek tomu som pokladala za dôležité aspoň stručne naznačiť argumentačný vývoj, na základe ktorého dospel slovenský zákonodarca k tomuto riešeniu. Vo vzťahu k reforme právnej úpravy správneho trestania bude nevyhnutné zabezpečiť, aby budúce legislatívne práce na deliktálnej zodpovednosti právnických osôb v oblasti správneho trestania boli kompatibilné s trestnou zodpovednosťou právnických osôb, t. j., aby obe právne úpravy boli skoorinované, aby bolo zabránené duplicitám a zabezpečená previazanosť oboch oblastí úpravy.

Zoznam použitej literatúry

- JELÍNEK, Jiří, HERCZEG, Jiří. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, 208 s. ISBN 978-80-87576-07-6.
- KARABEC, Zdeněk, NEČADA, Václav, VLACH, Jiří. Trestní odpovědnost právnických osob – otevřený problém. In: *Trestní právo*, 2007, roč. 12, č. 4, s. 5–15.
- KRATOCHVÍL, Vladimír, České a Slovenské řešení trestní odpovědnosti právnických osob v roce 2009. In: ZÁHORA, Jozef, KERT, Robert. *Trestná zodpovednosť právnických osôb: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej dňa 12. novembra 2009*. Žilina: Eurokódex, 2009, s. 114–132. ISBN 978-80-89447-15-2.
- MUSIL, Jan, PRÁŠKOVÁ, Helena, FALDYNA, František. Úvahy o trestní odpovědnosti právnických osob de lege ferenda. In: *Trestní právo*, 2001, roč. 6, č. 3, s. 6–17.
- PAVELKA, Ivan. Opravdu nelze účinně řešit postih právnických osob za jednání, jež u fyzických osob zakládá jejich trestněprávní odpovědnost, prostředky správního práva? In: *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 3, s. 90–101.
- POTÁŠCH, Peter. *Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2011, 248 s. ISBN 978-80-89447-53-4.
- SEGEŠ, Ivan. Konceptia trestnej zodpovednosti právnických osôb v slovenskom trestnom práve. In: *Právny obzor*, 2002, roč. 85, č. 4, s. 321–333.